

Quelles marges de manœuvre pour les produits agricoles sensibles dans le cadre des APE ?

Par Benoît Faivre-Dupaigre (IRAM), Bénédicte Hermelin (GRET) et Vincent Ribier (CIRAD)

Papier présenté lors du séminaire FARM, 27-29 novembre 2006

I. DE LOMÉ A COTONOU : LA MISE EN PLACE DES APE

Jusqu'en juin 2000, les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP étaient basées sur un système de préférences non réciproques pour la plupart des produits industriels et agricoles, régies par les successives Conventions de Lomé. 93% des produits ACP rentraient librement sur le marché européen. Pour trois produits agricoles concurrents de productions européennes (la viande de bœuf, le sucre et la banane), un régime particulier a été instauré, appelé « Protocole ». Une quantité limitée (quota) de viande de bœuf, sucre ou banane des ACP entre sur le territoire européen, à prix intérieur européen c'est à dire fixe et au-dessus du cours mondial. Enfin, quelques autres produits (produits laitiers, des légumes frais comme les carottes ou les salades, des fruits frais, des jus de fruits par exemple) étaient soumis à des droits de douane.

L'Accord de Cotonou, signé en juin 2000, modifie profondément ce régime commercial. Il prévoit en effet des zones de libre-échange dont l'instauration est négociée entre l'UE et les régions ACP¹ dans le cadre d' « Accords de Partenariat Economique » (APE). Cette modification permet de mettre en conformité les relations UE-ACP avec les principes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, ancêtre de l'Organisation mondiale du commerce - OMC). Le GATT est régi par trois principes essentiels :

- ▷ La clause de la Nation la Plus Favorisée (clause NPF), qui dispose que tout pays doit accorder à l'ensemble de ses partenaires commerciaux le traitement qu'il accorde à « la nation la plus favorisée » (c'est-à-dire le traitement commercial le plus favorable) ;
- ▷ La clause du traitement national, selon laquelle les produits importés doivent être traités de la même manière que les produits locaux ;
- ▷ La réciprocité, principe selon lequel chaque pays s'engage à accorder des avantages commerciaux équivalents à ceux que lui consent un pays partenaire.

Un pays développé peut toutefois accorder à *l'ensemble* des pays en développement ou à *l'ensemble* des pays les moins avancés (PMA) un régime tarifaire préférentiel, sans réciprocité. C'est le cas de l'initiative Tout Sauf les Armes (TSA) accordée de manière unilatérale par l'UE aux PMA². Le régime commercial de Lomé était lui aussi non réciproque, mais il entraînait une discrimination entre les pays en développement ACP et les autres, ce qui le rendait non compatible avec les principes du GATT.

¹ Les régions sont les suivantes : Caraïbes, Pacifique, CEDEAO + Mauritanie pour l'Afrique de l'Ouest, CEMAC + Sao Tomé et Principe pour l'Afrique Centrale, Afrique Australe et Orientale, SADC.

² Mise en place en mars 2001, elle accorde un libre-accès au marché européen pour tous les produits en provenance des PMA, à l'exception des armes et des munitions, d'où son nom.

II. L'ARTICLE XXIV DU GATT OU LA POSSIBILITÉ D'UNE OUVERTURE ASYMÉTRIQUE

Une manière de maintenir la distinction entre pays ACP et les autres réside dans l'établissement de zones de libre-échange. Dans ce cas, les pays (ou groupes de pays dans des unions douanières) s'accordent des avantages réciproques qu'ils n'accordent pas aux autres pays membres de l'OMC. Cette dérogation au principe de la clause NPF est prévue dans le cadre de l'article XXIV du GATT.

Le GATT n'oblige toutefois pas à une réciprocité totale : il permet qu'une partie des échanges ne soit pas libéralisée. Ainsi, l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre l'UE et la République d'Afrique du Sud, prévoit que 90% des échanges soient libéralisés, et que l'ouverture soit asymétrique. En effet, l'ouverture sera de 86% pour l'Afrique du Sud, avec une ouverture progressive sur 12 ans, et de 94% pour l'UE. Cette interprétation n'ayant pas été contestée par les membres de l'OMC, on peut donc estimer qu'elle prévaut. La libéralisation dans le cadre des APE pourrait donc d'une part ne pas être totale et ne couvrir que 90 % des échanges UE-région-ACP, et d'autre part être asymétrique, si l'UE y consent.

Il existe donc une certaine marge de manœuvre pour les pays signataires d'un APE concernant le choix de biens ou de services qu'ils souhaitent exclure de la libéralisation. Notons toutefois que, conformément au même article XXIV, cette exclusion ne peut concerner un secteur entier. De ce fait, un pays ou un groupe de pays ne peuvent envisager d'exclure de la libéralisation l'ensemble de leur secteur agricole, même si la totalité de leurs importations agricoles ne dépasse pas les 10 % des flux commerciaux avec l'Union européenne.

Reste donc la question cruciale du choix des produits « sensibles » à exclure, à mener au niveau des blocs de pays qui signeront des APE avec l'Union européenne. C'est en effet à ce niveau que sont menées les négociations, et non au niveau de chaque pays ACP pris individuellement. Cela suppose que chaque pays identifie ses principaux produits sensibles, puis se concertent avec les autres pays de la sous région pour établir la liste des produits sensibles à négocier avec l'Union européenne. Le point suivant présente les termes du débat selon lesquels se pose la question du choix des produits sensibles.

III. LE CHOIX DES PRODUITS « SENSIBLES »

1. Les critères de choix des produits sensibles

La libéralisation des échanges de produits agricoles avec l'Union européenne, premier partenaire commercial des ACP (26% de leurs exportations et 23% de leurs importations), va avoir deux conséquences :

- ▷ une perte des recettes douanières ;
- ▷ une concurrence accrue sur les marchés domestiques avec les productions locales, brutes ou transformées.

Du point de vue économique, la sensibilité d'un produit doit donc s'estimer à partir de ces deux conséquences, détaillées ci-dessous.

1.1 Impact sur les recettes douanières

La libéralisation des échanges de produits agricoles avec l'Union européenne va entraîner mécaniquement une perte des recettes douanières, qui peut être relativement importante comme l'illustre l'exemple de la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest).

La part des taxes prélevées sur les importations en provenance de l'UE, dans les recettes publiques des pays de la CEDEAO s'échelonne de 4,7% pour le Nigeria à 33,7% pour la Gambie. Compte tenu d'une certaine progressivité des droits et du fait que les produits manufacturés proviennent essentiellement de l'UE, l'impact, sur les finances publiques des pays membres de la CEDEAO, de l'élimination des taxes douanières au sein d'une zone de libre-échange avec l'UE serait important. Il convient également de prendre en considération le fait que l'APE s'accompagne d'une modification des relations commerciales entre pays de la CEDEAO. Certains (essentiellement ceux qui ne font pas partie de l'UEMOA³) maintenaient des droits de douane sur les échanges intra-Afrique de l'Ouest. L'intégration régionale préalable à la conclusion de l'APE impliquera donc, pour ces pays, une baisse de recettes fiscales supplémentaire.

Au total, et sur la base de données de 2001, une étude de 2004 estime que la mise en place d'un APE pourrait se traduire par une baisse allant de 2,5% pour le Nigeria à 22% pour la Gambie des recettes fiscales totales du pays⁴.

Mais les pertes potentielles de recettes douanières sont difficiles à estimer, pour plusieurs raisons :

- ▷ les flux commerciaux ne sont pas tous renseignés et les déclarations en douane parfois sous-évaluées ;
- ▷ l'application des droits de douane ne correspond pas toujours à ce qui devrait être officiellement pratiqué (Tarifs Extérieurs Communs (TEC), quand ils existent, ou grille tarifaire nationale dans les autres cas). Les produits sont parfois affectés d'un droit de douane indu parce que mal classés ou déclarés selon une origine erronée⁵ ;
- ▷ en changeant les tarifs douaniers, on modifie les volumes des flux commerciaux et donc l'assiette de calcul des recettes.

Au Mali, par exemple, on estime que le manque à gagner de recettes fiscales par cette application non-conforme du TEC s'élevait à 27 milliards Fcfa en 2003. La base de calcul pour les baisses de recettes consécutives à l'établissement d'une zone de libre échange est alors différente selon qu'on considère que le système douanier devient plus efficace ou non, et que les flux d'importations sont affectés par la baisse des tarifs ou non. Selon les hypothèses, au Mali, l'APE entraînerait une perte de recette de 9 à 18 milliards Fcfa⁶.

³ Union économique et monétaire ouest-africaine, qui regroupe 8 des 15 pays de la CEDEAO.

⁴ Busse, Bormann et Großmann 2004. The impact of ACP/EU Economic partnership Agreements on ECOWAS countries : An empirical analysis of the trade and budget effects

⁵ Ce point est particulièrement vrai pour la CEMAC, car l'application du TEC est très variable en fonction des pays.

⁶ Faivre-Dupaigre, Coulibaly et Diarra 2004. Etude d'impact des APE sur l'économie du Mali.

Les négociations pour le choix des produits sensibles du point de vue de la fiscalité devraient alors s'orienter vers des demandes de dérogation pour les produits les plus pourvoyeurs de recettes – et qui souvent constituent des enjeux économiques secondaires pour l'UE -. Pour l'Afrique de l'Ouest on retrouvera souvent dans ces catégories les tabacs et cigarettes, les alcools et spiritueux, les farines, les véhicules automobiles, la friperie, des préparations alimentaires et confiseries. Au Mali par exemple, les analyses ont démontré que dans les importations en provenance de l'Union européenne, seulement 19 lignes tarifaires sur un total de 2290 procurent 45 % des recettes fiscales de porte.

1.2 Le critère de concurrence vis-à-vis des productions locales

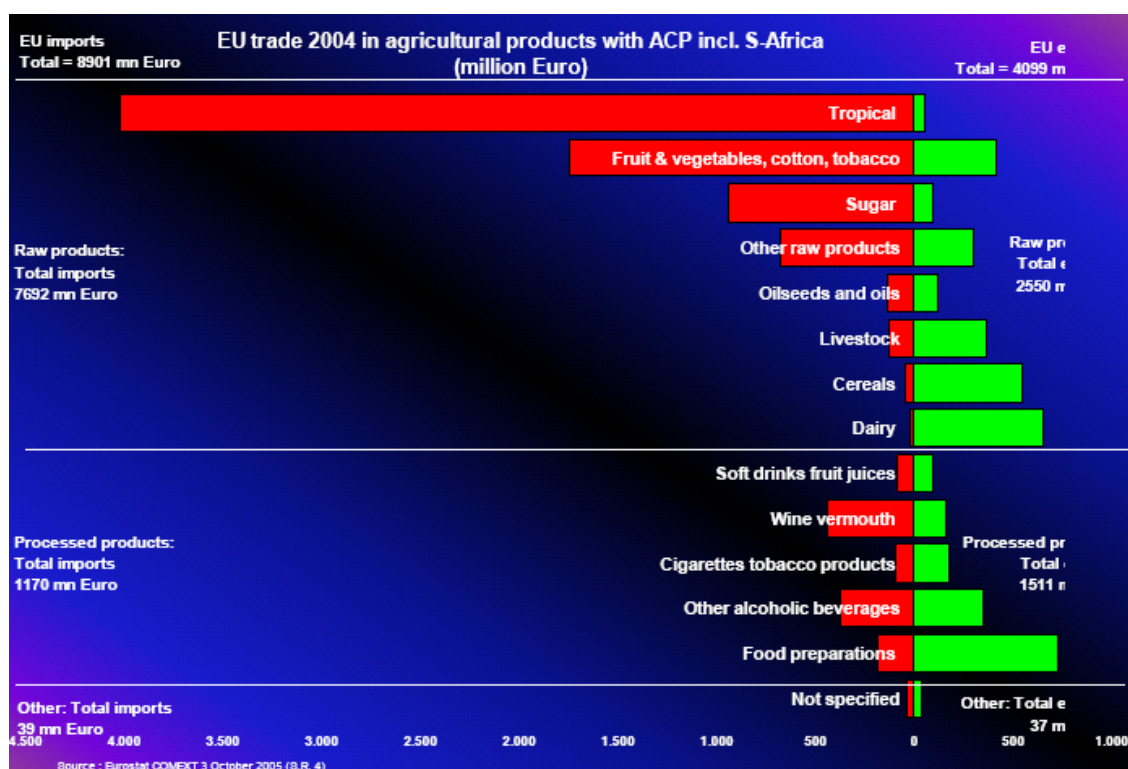
La sensibilité des produits est également évaluée à l'aune de la concurrence que ceux qui sont importés exercent sur la production locale. Cette concurrence est de diverses natures :

- elle peut être directe, quand les importations sont équivalentes ou très voisines de la production locales : c'est notamment le cas des conserves, des huiles végétales et de la viande ;
- elle peut être indirecte, quand les importations et la production nationale ne sont pas équivalentes, mais qu'il peut y avoir substitution au moins partielle au niveau de la consommation : c'est le cas du blé avec les céréales locales ;
- elle peut n'être que potentielle : les importations ne concurrencent aucune activité productive existante mais risquent d'exercer un frein à moyen ou long terme sur le développement attendu de nouvelles activités productives ;
- elle peut être sélective et ne concerner que certains secteurs de la population et pas d'autres ; certaines importations servent en effet de matière première à des usines locales (blé, malt, triple concentré de tomate), elles sont donc bénéfiques pour les transformateurs, moins pour les activités potentiellement concurrencées par la production qui sort de ces usines.

1.3 Les enjeux concurrentiels des importations ACP

Céréales et dérivés (farine, pain, pâtes) d'une part, et produits élaborés (saucisses, moutarde et condiments, soupes, jus de fruits, préparations à base de légumes, ...) d'autre part, constituent les deux principaux groupes de produits importés par les pays ACP en provenance de l'UE, avec une part relative de 22 et 18 % respectivement. Viennent ensuite les produits laitiers (sous forme de lait en poudre et de lait concentré sucré principalement) pour 14%, et les boissons (vin et whisky principalement) pour 13%. Les importations ACP sont complétées par quelques produits agricoles : tabacs (7%), viandes, dont les exportations sont généralement constituées de morceaux de basse qualité (6 %), huiles (5 %) et sucre (3%)⁷.

⁷ Moyenne 2003 – 2004 en valeur – Base de données COMEXT de la Commission européenne



■ Les céréales⁸

Alors que l'Union européenne ne représente que 9% des exportations mondiales de céréales, elle fournit plus de 20% des céréales importées par les pays ACP, ce qui traduit une relation assez privilégiée entre les deux groupes de pays. A noter toutefois qu'avec une part globale du marché ACP de 36%, les Etats Unis en sont de loin les premiers fournisseurs. Les importations ACP représentent 11,5% des exportations européennes de céréales sur les marchés extra-communautaires alors qu'elles ne représentent que 4,5% des exportations américaines. Outre la SADC, l'Union européenne est très présente sur le marché des pays de la zone UEMOA et CEMAC qui absorbent respectivement 24 et 12% des exportations européennes vers les ACP. En revanche, l'Union européenne est absente de certains marchés importants, en particulier le Nigeria qui importe plus d'un million de tonnes par an.

La question de la concurrence des exportations européennes de blé et dérivés vis à vis de la production ACP de céréales (mil, sorgho, maïs également riz et maïs) et de ses substituts (plantain, racines et tubercules) est assez délicate.

- Une certaine concurrence des exportations européennes sur la production locale ACP n'est pas à exclure : l'importance de la population rurale concernée par la céréaliculture dans les pays ACP est telle qu'on peut imaginer l'effet d'une pénétration accrue du marché par les importations extra-ACP sur la dynamique agricole. De surcroît, une libéralisation des importations de farine pourra engendrer des concurrences vis-à-vis des minoteries locales quand il y en a. Seules l'ouverture aux importations de malt ou de céréales fourragères pourront être positives pour les brasseries et les provenderies locales.

⁸ Pour les différents produits, voir Ribier et Blein, 2002, Echanges agricoles UE-ACP: vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ? Notes et Etudes Economiques du Ministère de l'Agriculture, n°15, mars 2002, pp.53-86

- Les niveaux élevés de croissance démographique dans la plupart des pays ACP, situés entre 2,5 et 3% par an, induisent une croissance de la demande de céréales qui nécessite à la fois le développement des productions internes et un recours accru aux importations. On a ainsi observé au cours des années 90 une hausse concomitante de la production céréalière dans les différentes céréales et une hausse assez voisine du volume des importations de blé, farine et riz.

■ Les viandes

Dans le cas de la viande bovine, le niveau élevé des excédents communautaires et la politique de fortes restitutions destinée à les écouler sur le marché mondial ont, dans les années 80 et début des années 90, gravement porté atteinte à la production locale africaine et au commerce régional, mettant en péril le succès de projets d'élevage financés par le FED. Ainsi, entre 1980 et 1988, les exportations sahéliennes de bétail vers les pays côtiers auraient ainsi chuté de 430.000 à 250.000 têtes. Depuis, la situation a sensiblement évolué. L'application de l'Accord de Marrakech et la mise en œuvre des réformes de la PAC a permis de limiter la production et de diminuer sensiblement le niveau des subventions à l'exportation. Bien que la concurrence de la viande bovine européenne soit aujourd'hui beaucoup moins forte, le risque à terme n'est pas écarté d'exportations européennes ponctuelles à très bas prix destinées à réduire les stocks d'excédents. Ainsi, en 2000, alors que les réserves de viande bovine européenne étaient au plus haut suite à la crise de la vache folle, le Royaume-Uni a massivement vendu vers le Nigeria, avec une flambée des volumes exportés de 300% en trois mois⁹.

En ce qui concerne la viande de volaille, l'Europe est devenue le premier exportateur mondial grâce à sa politique de bas prix pour les céréales servant à l'alimentation animale et à des opérateurs privés très performants. Pour l'Europe, les pays ACP sont un marché important. Elle y exporte essentiellement des sous-produits qui ne bénéficient pas d'aides à l'exportation vers ces pays, mais dont le prix est néanmoins très compétitif. Si ces sous produits approvisionnent une population à bas pouvoir d'achat, ce sont aussi des concurrents très rudes pour les productions locales de volailles, notamment pour la filière poulet locale, mais aussi pour les autres viandes. Au delà du désarmement tarifaire vis à vis de l'UE qui offrirait un nouvel avantage de 20 à 30 % aux volailles européennes importées, il convient de noter que l'abaissement des barrières douanières au Nigeria, consécutif à l'intégration commerciale de tous les pays de la CEDEAO prônée par les APE, favorisera les achats auprès du Brésil qui est en passe de devancer l'Union européenne sur les marchés des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

■ Les produits laitiers

L'Union européenne qui assure plus de la moitié des importations ACP y représente une part supérieure à celle qu'elle assure sur l'ensemble du marché mondial. Dans le cas de l'UEMOA et de la CEMAC, l'UE occupe une place dominante en fournissant respectivement 54 et 80 % des importations de ces deux ensembles régionaux. En revanche, elle est concurrencée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande sur la zone SADC où elle ne couvre que 35 % des importations. Le Nigeria qui, à lui seul, représente 20% des importations ACP, est approvisionné seu-

⁹ Assemblée parlementaire paritaire de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part - Résolution sur la sécurité alimentaire dans le cadre des échanges commerciaux ACP-UE adoptée à Libreville le 22 mars 2001, *Journal officiel n° C 265 du 20/09/2001 p. 0028 - 0028*

lement à hauteur de 25% par l'Union européenne. L'essentiel de ses importations est fourni par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Pour l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, l'Union européenne reste cependant le principal fournisseur dans les différents produits. Sur cette zone, les poudres de lait écrémé ou grasses constituent l'essentiel des importations, à des fins de reconstitution pour l'alimentation humaine. En alimentant des usines de reconstitution de lait, les exportations de poudres sont considérées comme un des principaux facteurs de perturbation des filières locales de lait. La concurrence exercée par les importations dissuade les pouvoirs publics et les entreprises privées d'investir dans la modernisation des filières de production, transformation et distribution de produits d'origine locale. Compte tenu des contraintes très lourdes qui pèsent sur ce type de filières (produit périssable, difficulté de conservation et de transport, problèmes de conditionnement...), les stratégies de modernisation nécessitent un environnement économique stable et prévisible.

■ Les huiles

L'Afrique est menacée sur son marché domestique par les importations des huiles du sud-est asiatique. Les importations en provenance d'Europe sont en progression, mais restent très minoritaires. Elles sont principalement constituées d'huile de soja dont la graine a été importée par l'UE au préalable. L'ouverture des marchés domestiques aux huiles européennes ne peut que fragiliser les filières oléagineuses africaines dans leur effort d'approvisionnement des marchés intérieurs, sans améliorer pour autant la compétitivité des huiles africaines à l'exportation. La non-réciprocité du régime de Lomé permettait aux différents pays ACP de restreindre l'accès à leur marché intérieur. Les futurs APE n'offrent plus cette possibilité et les exportations européennes risquent alors de se joindre à celles déjà existantes en provenance d'Asie pour venir concurrencer encore davantage qu'aujourd'hui les huiles produites et échangées au niveau des espaces régionaux ACP comme l'huile de palme de pays tels que le Cameroun ou la Côte d'Ivoire vendues traditionnellement à leurs voisins de la CEDEAO et de la CEMAC.

■ Les légumes frais et les conserves

Les exportations UE de fruits et légumes à destination de la zone ACP sont globalement faibles ; elles ne représentent que de l'ordre de 50 millions d'euros, soit 2 % environ des exportations agricoles européennes de ces produits. Elles sont principalement constituées de pomme de terre et d'oignon et en Afrique, la Mauritanie, le Sénégal et la Côte d'Ivoire en sont les principaux pays importateurs. Les exportations européennes de pomme de terre et d'oignon, constituées pour partie de produits déclassés sur le marché européen, peuvent déstabiliser ponctuellement quelques bassins de production de la zone sahélienne, en venant les concurrencer sur les marchés locaux. Ailleurs en Afrique, la concurrence est faible compte tenu des faibles volumes exportés par l'UE.

Les conserves et notamment le concentré de tomate, par le jeu des subventions dont bénéficient les transformateurs¹⁰, peuvent concurrencer les industries agro-alimentaires africaines et indirectement les producteurs de tomates fraîches. Le recours aux importations européennes à bas prix est un frein évident au développement d'usines de transformation. La libéralisation accentuera ce phénomène.

¹⁰ La production de concentré de tomates européenne bénéficie d'aides à la production de tomates pour la transformation, et d'aides à l'exportation.

■ Le sucre

Les industriels africains du sucre se plaignent déjà de la concurrence du sucre européen importé. Une ouverture des marchés pourrait conférer à ce dernier un avantage complémentaire (baisse du prix de 30 %), et accentuerait la concurrence si les prix européens convergent vers les cours mondiaux.

1.4 Le dumping sur les exportations

L'avantage concurrentiel des produits européens peut avoir des fondements divers, ce qui peut motiver des stratégies de négociation et donc de choix différenciés des produits sensibles de la part des pays ACP. En effet, la concurrence peut correspondre à des avantages comparatifs réels mais aussi à des interventions sur les marchés qui diminuent les prix, comme l'a fait la Politique agricole commune (PAC) européenne pour une majorité de produits agricoles. Dans ce dernier cas, les pays qui subissent cette concurrence peuvent la considérer comme déloyale et, en s'appuyant sur les principes défendus à l'OMC, devraient pouvoir légitimer des mesures correctrices de protection pour les produits concernés.

L'OCDE fournit différentes mesures de soutien aux productions intérieures. Le Coefficient national de protection (CNP) aux producteurs mesure le rapport entre le prix moyen perçu par les producteurs (au départ de l'exploitation) y compris les paiements au titre de la production, et le prix à la frontière (ramené au niveau de l'exploitation). Le CNP aux producteurs peut donc être considéré comme une estimation du taux de la subvention implicite à l'exportation nécessaire pour exporter les quantités produites. Or les mesures donnent les résultats suivants :

Tableau 1 : Valeur des coefficients nominaux de protection au sein de l'UE à 15 en 2005

Blé	1,07
Maïs	1,39
Sucre	2,7
Pomme de terre	1,1
Lait	1,4
Viande bovine	1,7
Porc	1,19
Volaille	1,8
Viande ovine	1,28

Source : OCDE

Le choix des produits sensibles devrait donc aussi être motivé par des considérations d'efficacité économique où la prise en compte des avantages comparatifs réels devrait primer mais où des distorsions créées sur les marchés extérieurs par des mesures de soutien à l'agriculture pourrait donner lieu à correction de la part des zones économiques qui en subissent un effet concurrentiel néfaste.

1.5 Une illustration : le cas des produits sensibles de la CEMAC

Une étude réalisée en 2006¹¹ montre que, dans le cas de la région CEMAC, les plus fortes pertes de recettes douanières découleraient de la libéralisations des importations de la farine, devant les produits laitiers concentrés et la viande de volaille. Il y a cependant des différences majeures en fonction des pays :

- ▷ Le Tchad, la RCA, Sao Tomé et le Congo voient les pertes les plus importantes pour la farine ;
- ▷ Le Cameroun et le Gabon sont particulièrement touchés pour les produits laitiers.

L'élaboration de la liste des produits sensibles de la CEMAC à la libéralisation avec l'Union européenne tient compte des deux critères, à savoir recettes fiscales et concurrence, qui sont synthétisés dans le tableau suivant :

Synthèse de la sensibilité des produits à la libéralisation

Produits	Sensibilité fiscale	Sensibilité à la concurrence	Sensibilité globale
Blé	++	0	Moyenne
Farine de blé	+++	+++	Très forte
Lait en poudre	+++	+	Forte
Volaille	+++	+++	Très forte
Huile de soja	++	+++	Forte
Tomates en conserve	++	+	Faible
Sucre	+	+++	Moyenne
Malt	+	0	Très faible

Légende : sensibilité nulle 0, faible +, moyenne ++, forte +++

Ce tableau permet de proposer l'exclusion de la libéralisation des produits suivants : farine de blé, volaille, lait en poudre, huile de soja. En revanche, une ouverture du marché régional aux exportations de sucre et de tomates en conserve n'aurait que peu d'impact. On peut également considérer que, malgré les pertes fiscales, une ouverture du marché de l'Afrique centrale au blé et au malt européen permettra aux industries de transformation d'avoir accès à ces matières premières à moindre coût, et donc de gagner en compétitivité.

IV. LES DÉFIS À RELEVER POUR LE CHOIX DES PRODUITS SENSIBLES

Mais au delà de la pure rationalité économique, la négociation qui pourrait s'enclencher sur les produits sensibles devra affronter plusieurs défis.

Le premier relève de la logique même de l'APE qui résulterait d'un accord entre une zone déjà unifiée quant à sa politique économique (l'UE) et une entité au sein de laquelle les politiques nationales restent prééminentes : le cas de la CEDEAO en est l'illustration. L'APE, tradition-

¹¹ Douya, Hermelin et Ribier (2006) : Impact sur l'agriculture de la CEMAC et de Sao Tomé et Principe d'un Accord de partenariat économique avec l'Union européenne.

nellement considéré comme un moteur d'intégration prend le risque d'exacerber les contradictions entre les intérêts nationaux, faute d'une dynamique politique régionale préalable suffisamment forte.

Le second résultat de l'importance des divergences d'intérêts qui transcendent les frontières des pays ACP et qui tiennent à la place particulière occupée par les commerçants dans les systèmes économiques et politiques, en particulier en Afrique.

1. Le problème de l'harmonisation régionale

La divergence d'intérêt entre pays peut prendre la forme de priorités différentes accordées à certains produits en raison de leur part dans les recettes fiscales des pays. Dans le cas de la CEMAC, si le Tchad, la RCA, le Congo et Sao Tomé ont intérêt à ne pas libéraliser les importations de farine, le Cameroun et le Gabon devraient plutôt conserver des droits de douane sur les produits animaux (poudre de lait et viande de volaille).

Mais ces contradictions entre pays résultent aussi de leurs structures socio-économiques. Les pays côtiers et urbanisés tendront à acheter sur le marché international des produits alimentaires peu chers alors que les pays enclavés et ruraux cherchent à maintenir leurs débouchés régionaux. On peut donc s'attendre à une opposition entre pays sahéliens fournisseurs traditionnels de bétail aux pays du Golfe de Guinée et ces derniers qui profiteront de la baisse des tarifs pour diminuer le coût de l'alimentation de leurs ressortissants. Le phénomène inverse peut se produire pour les huiles avec une diversion du commerce en provenance de l'Union européenne au détriment des huiles tropicales fournies auparavant par les pays forestiers aux pays de l'hinterland pourrait se produire.

Enfin, les pays qui se joindraient à une entité régionale, à la faveur des APE, devraient harmoniser leurs politiques commerciales (cas de la RD Congo vis à vis de la CEMAC ou du Nigeria à l'intérieur de la CEDEAO). La question est alors celle de l'alignement sur les niveaux de protection des pays auxquels ils se joignent ou au contraire, selon leur poids économique, d'une remise en cause des règles préexistantes. La difficulté de l'obtention d'un consensus régional risque de déteindre sur le choix des produits sensibles. Un pays important comme le Nigeria qui a toujours privilégié des relations commerciales dans le cadre d'accords spécifiques avec ses partenaires, pourrait être tenté de vouloir tirer profit de sa position comme fournisseur de produits pétroliers à ses voisins et de débouché majeur pour certains produits de ses voisins (oignons, riz, bétail en plus du commerce de réexportation) pour imposer sa vision des priorités en matière de produits sensibles. Il n'est pas sûr que l'agriculture en reste le bénéficiaire.

Finalement, la diversité de situation pose un problème majeur dans la perspective du choix des produits sensibles. Le principe de libéralisation qui prévalait dans l'accord de Cotonou avait le mérite de simplifier les règles par son caractère « uniformisateur ». Dès lors qu'il s'agit d'octroyer des dérogations, on doit se rendre à l'évidence que le rapport de force entre pays agira sur la défense de la protection d'un produit plutôt qu'un autre. Les dérogations risquent alors de constituer un facteur centrifuge d'une construction politique qui se voulait intégratrice.

2. Les intérêts catégoriels

Le clivage entre pays passe en réalité souvent par des divergences d'intérêts entre opérateurs économiques. Lorsque le Sénégal souhaite se protéger des importations de concentré de tomate, c'est parce qu'un industriel y a développé une filière. Et lorsque les pays voisins sont insensibles à cet argument, c'est parce que des commerçants, sous couvert de favoriser le pouvoir d'achat des consommateurs, cherchent à dégager des marges élevées sur la revente de concentré qu'ils importent. Un constat analogue pourrait être formulé en ce qui concerne l'importation de farine de blé plutôt que de blé à transformer dans les minoteries africaines. Et les divergences peuvent s'étendre aux produits agricoles primaires. Sous couvert de sécurisation alimentaire, les commerçants importateurs sont prompts à faire valoir l'avantage d'importer des découpes de volaille ou du lait en poudre plutôt que de favoriser les productions locales. L'histoire montre que souvent, les intérêts des commerçants prévalent sur ceux des secteurs de la production et de la transformation agro-alimentaire.

On peut notamment se demander si l'origine du capital investi n'est pas un facteur essentiel des choix politiques dans le secteur agro-alimentaire¹². Les industries agroalimentaires les plus significatives sont en Afrique de l'Ouest quasi-exclusivement tenues par du capital d'origine étrangère : minoterie, sucrerie, concentré de tomate, et désormais huilerie sans parler du coton. Même si les dirigeants et actionnaires majoritaires de ces entreprises ont souvent accès au cercle restreint du pouvoir, ils ne jouissent pas de l'influence que les commerçants savent exercer sur la vie politique et donc sur les décisions. Le pouvoir des importateurs s'appuie sur les multiples réseaux économiques tissés jusque dans les campagnes et les alliances nouées avec les autorités traditionnelles. Ils disposent donc de relais sociaux qui sauront faire écho à leurs revendications. Ce modèle de décision, dominant dans les pays francophones de la CEDEAO est sans doute un peu différent au Nigeria, voire au Ghana où la formation d'une classe d'entrepreneurs industriels nationaux lui donne du poids.

La capacité d'influence des différents catégories d'acteurs des filières, les rapports qui peuvent se nouer entre eux, l'état des forces en présence au niveau des pays ACP joueront en définitive tout autant que les intérêts des exportateurs européens sur le choix final des produits sensibles. Ce sont finalement ces considérations d'économie politique plutôt que la rationalité économique pure qui détermineront pour les négociateurs, les marges de manœuvre pour la défense des activités nationales lors des négociations sur les produits sensibles.

Bibliographie

Busse Mathias, Borrmann Axel, Großmann Harald, 2004, *L'impact des accords de partenariat économique ACP – UE sur les pays de la CEDEAO : une analyse empirique des effets commerciaux et budgétaires*, éd. HWWA, Juillet 2004, 72 p.

Douya Emmanuel, Hermelin Bénédicte, Ribier Vincent, 2006, *Impact sur l'agriculture de la CEMAC et de Sao Tomé et Principe d'un Accord de Partenariat Economique avec l'Union européenne*, Paris , Gret, mars 2006, 118 p.

¹² B. Faivre Dupaigne « Une économie politique du secteur agro-alimentaire à la lumière des choix de politique commerciale » in Libéralisation et politique agricole du Sénégal, Paris, Karthala, Crepos, Enda, 2006, à paraître.

Faivre Dupaigne Benoît, Coulibaly Massa, Diarra Amadou, 2004, *Etude d'impact des APE sur l'économie : Renforcement des capacités en appui à la préparation des APE*, IRAM, Octobre 2004, 156 p. + annexes.

Faivre Dupaigne Benoît, à paraître, « *Une économie politique du secteur agro-alimentaire à la lumière des choix de politique commerciale* » in Libéralisation et politique agricole du Sénégal, Paris, Karthala, Crepos, Enda, 2006, à paraître.

Ribier Vincent et Blein Roger, 2002, *Echanges agricoles UE-ACP: vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ?* Notes et Etudes Economiques du Ministère de l'Agriculture, n°15, mars 2002, pp.53-86